



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 13001-23-33-000-2014-00095-01 (30023)
Demandante: Fiducoldex S.A.
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

Temas: Impuesto Predial Unificado, años 2012 a 2013. Sujeto pasivo. Bienes fiscales.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por Bancóldex S.A., litisconsorte necesario de la parte demandante, contra la sentencia proferida el 30 de agosto de 2024 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión 001, que resolvió¹:

«Primero Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

Segundo: Sin condena en costas (...).».

ANTECEDENTES

Mediante la Factura 1200101014025859-66 del 26 de abril de 2012², el Distrito de Cartagena de Indias liquidó a cargo del Fondo de Promoción de Exportaciones — Proexpo—, el impuesto predial unificado y la sobretasa al medio ambiente del año gravable 2012, del inmueble con la matrícula inmobiliaria 060-18832 (Centro de Convenciones de Cartagena «Julio César Turbay Ayala»), por valor de \$1.494.000.393. Contra ese acto, Fiducoldex S.A. interpuso recurso de reconsideración³, el cual fue rechazado mediante el auto AMC-AUTO-000275-2012 del 7 de junio de 2012⁴, y frente a dicha decisión, promovió recurso de reposición. Este último fue resuelto desfavorablemente a través de la Resolución AMC-RES-001955-2012 del 3 de diciembre de 2012⁵.

El 15 de julio de 2013 el Distrito de Cartagena emitió la Factura 1310101015723549-60⁶, mediante la cual liquidó el impuesto predial unificado y la sobretasa al medio ambiente del año gravable 2013 e incluyó la obligación relativa a 2012, para un valor total de \$3.884.992.076. Contra ese acto, Fiducoldex S.A. interpuso recurso de reconsideración⁷, el cual fue rechazado mediante el auto AMC-AUTO-001612-2013 del 6 de septiembre de 2013⁸.

¹ Samai CE, Índice 02, arch. «21ED_SENTENCIA_21SentenciaPrimeraIn(.pdf)».

² Samai CE, Índice 02, arch. «1EDANEXOSDEM_01AnexosDemandapdf(.pdf)».

³ Ibidem, pp. 82-90.

⁴ Ibidem, pp. 76-77.

⁵ Ibidem, pp. 9-12.

⁶ Índice 02, arch. «2ED_EXPEDIENTE_02ExpedienteDigitali(.pdf)», p. 78, Samai, CE.

⁷ Ibidem, pp. 61-73.

⁸ Ibidem, pp. 75-77.



DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁹:

1. Expediente 13001-23-33-000-2013-00331-00:

«1. Que se declare la nulidad de la Factura N° 1200101014025859-66 del 26 de abril de 2012, proferida por la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena, por medio de la cual se liquidó el Impuesto Predial Unificado del año gravable 2012 del predio identificado con matrícula inmobiliaria N° 060-001883278 (Centro de Convenciones de Cartagena de Indias).

2. Que se declare la nulidad del Auto de Rechazo N° AMC-AUTO-000275-2012, del siete de junio de 2012, proferido por la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena, por medio del cual las autoridades de impuestos del Distrito, rechazaron el recurso de reconsideración interpuesto oportunamente contra la Factura N° 1200101014025859-66, del 26 de abril de 2012.

3. Que se declare la nulidad de la Resolución N° AMC-RES-001955-2012 del tres de diciembre de 2012, proferida por la Secretaría de Hacienda del Distrito, por medio de la cual se decidió negativamente el recurso de reposición contra el Auto de Rechazo AUTO-000275-2012, del siete de junio de 2012.

4. Que a título de restablecimiento del derecho de mi mandante se libere al Patrimonio Autónomo Proexport Colombia, del cual es vocera la sociedad Fiduciaria Colombiana De Comercio Exterior S.A. Fiducoldex de la obligación de pagar el Impuesto Predial Unificado que fue liquidado a través de la Factura N° 1200101014025859-66 del 26 de abril de 2012, proferida por la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena.»

2. Expediente 13001-23-33-000-2014-00095-00:

«a. Reconocer el carácter de acto administrativo de la Factura N° 1310101015723549-60 por medio de la cual se liquidó el Impuesto Predial Unificado (en adelante IPU) correspondiente al predio con Matrícula Inmobiliaria N° 060-18832, (Centro de Convenciones de Cartagena "Julio Cesar Turbay Ayala"), expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena el 15 de julio de 2013.

b. Como consecuencia de lo anterior:

i. Que se declare la nulidad del Acto Administrativo por medio del cual se liquidó oficialmente el IPU correspondiente al predio Centro de Convenciones de Cartagena por las vigencias 2012 y 2013 contenido en la Factura N° 131010105723549-60 en cuanto existe un error sustancial sobre el sujeto pasivo contrariando lo dispuesto en la Ley 1430 de 2010.

ii. Que se declare la nulidad del Auto de Rechazo No. AMC-AUTO-01612-2013 proferido por el Secretario de Hacienda de Cartagena el 6 de septiembre de 2013 y notificado el 24 de octubre de 2013, por medio del cual, se rechazó el Recurso de Reconsideración interpuesto contra la factura referenciada

c. Que se declare que el predio del Centro de Convenciones no está sujeto al IPU por tratarse de un inmueble de propiedad de la Nación».

Invocó como disposiciones violadas los artículos 29 y 338 de la Constitución Política, 21 del Decreto 1226 de 1908, 14 del Decreto 1227 de 1910, 1226 a 1227 y 1233 del Decreto 410 de 1971, 61 de la Ley 55 de 1985, 194 del Decreto 1333 de

⁹ Para el expediente 2014-095, Samai CE, índice 02, arch. «2ED_EXPEDIENTE_02ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 1-16. Para el expediente 2013-00331, índice 02, arch. «5ED_EXPEDIENTE_05ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 5-24.



1986, 2 del Decreto 624 de 1989, 59, 62, 64, 395, y 397 del Acuerdo Distrital 41 de 2006, 54 de la Ley 1430 de 2010, 722 y 730 del Estatuto Tributario (ET).

Como concepto de violación expuso lo siguiente:

Indicó que mediante el contrato de fiducia mercantil contenido en la Escritura Pública 8851 del 5 de noviembre de 1992, la Nación —actuando a través de Bancóldex— transfirió a la fiduciaria Fiducoldex S.A., entre otros bienes, el Centro de Convenciones de Cartagena, para la constitución de un patrimonio autónomo, hoy denominado Fideicomiso Proexport Colombia. Señaló que, conforme al artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, cuando el hecho generador del impuesto predial recae sobre este tipo de figura, los sujetos pasivos son los fideicomitentes o beneficiarios; no obstante, las facturas demandadas identificaron como tal al Fondo de Promoción de Exportaciones de Colombia, liquidado en 1991. Concluyó que, conforme a dicha disposición, la condición de sujeto pasivo debía recaer en la Nación; sin embargo, como la potestad de gravar bienes públicos fue atribuida a los municipios de manera restringida¹⁰ -artículos 21 del Decreto 1226 de 1908, 14 del Decreto 1227 de 1910, 61 de Ley 55 de 1985 y 194 del Decreto 1333 de 1986-, de modo que no había lugar al nacimiento de ninguna obligación tributaria respecto del centro de convenciones.

Sostuvo que los actos que rechazaron el recurso de reconsideración se fundamentaron en que las facturas mediante las cuales se liquidó el impuesto eran documentos informativos y no títulos ejecutivos susceptibles de ser controvertidos en sede administrativa y judicial¹¹.

En virtud de lo anterior, y en relación con el auto AMC-AUTO-000275-2012 del 7 de junio de 2012, afirmó que la Administración vulneró su derecho al debido proceso al negar de plano la posibilidad de conocer el recurso de reconsideración, pese a cumplir con los requisitos previstos en el artículo 722 del ET. Añadió que dicho acto fue notificado el 11 de julio de 2012 de manera extemporánea —en contravención del artículo 397 del Acuerdo 041 de 2006—, mediante correo certificado y no a través de notificación personal; irregularidad que, a su juicio, imponía la admisión automática del recurso, y que también se presentó respecto de la Resolución AMC-RES-001955-2012 del 3 de diciembre de 2012, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior. Con base en ello, sostuvo que la Administración desconoció su derecho de defensa y que los actos demandados fueron expedidos sin competencia.

LITISCONSORTES NECESARIOS¹²

Bancóldex S.A. solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa para actuar como litisconsorte necesario de la parte demandante, toda vez que no ostentó la calidad de propietario del inmueble en discusión durante los años 2012 y

¹⁰ V.gr. inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta

¹¹ El argumento relativo a la naturaleza jurídica de la factura como acto susceptible de control judicial se formula en ambos expedientes acumulados, aunque de forma diferente: en el 2013-331, como fundamento del cargo de falsa motivación; y en el 2014-095, como sustento de la pretensión orientada a que se reconozca su carácter de acto administrativo y, en consecuencia, se declare su nulidad.

¹² Mediante auto del 12 de junio de 2015, en el marco del proceso 13001-23-33-000-2014-00095-00, el Tribunal Administrativo de Bolívar vinculó en calidad de litisconsortes necesarios de la parte demandante al Ministerio de Comercio Exterior y a Bancóldex S.A., índice 02, arch. «3ED_EXPEDIENTE_03ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 77-85, Samai, CE. Procedió igualmente en auto del 1° de septiembre de 2016 en lo relativo al expediente acumulado 13001-23-33-000-2013-00331-00, índice 02, arch. «3ED_EXPEDIENTE_03ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 151-158, Samai, CE.



2013¹³.

A tal efecto, explicó que el predio fue adquirido en 1978 a título de compraventa por el Fondo para la Promoción de las Exportaciones-Proexpo, y que, con ocasión de su liquidación —ordenada por la Ley 7° de 1991—, sus derechos y obligaciones fueron asumidos por Bancóldex —institución financiera vinculada al Ministerio de Comercio Exterior— al cual transfirió su patrimonio en virtud del Decreto 1730 de 1991. En cumplimiento de la obligación legal de constituir un patrimonio autónomo, y actuando en representación de la Nación, Bancóldex celebró un contrato de fiducia mercantil con Fiducoldex mediante la Escritura Pública 8851 de 1992, con motivo del cual se constituyó el Fideicomiso de Promoción de Exportaciones Proexport Colombia y se estableció expresamente que la Nación era la fiduciante y beneficiaria de los bienes fideicomitados, por ostentar su propiedad. En desarrollo de dicho contrato, en 1993 se transfirieron al fideicomiso el lote y la construcción del Centro de Convenciones de Cartagena, por ello, concluyó que no ostentó la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial por las vigencias 2012 y 2013 respecto de dicho bien público.

Asimismo, sostuvo que los bienes de propiedad de la Nación no están gravados con el impuesto predial, conforme a la prohibición establecida en los Decretos 1226 de 1908 y 1227 de 1910.

Finalmente, alegó que no fue notificado de las facturas mediante las cuales se liquidó el impuesto, y que, además, identificaron como sujeto pasivo a Proexpo y fueron notificadas a Fiducoldex; en todo caso, precisó que dicha notificación tampoco era exigible, justamente por no ostentar la condición de sujeto pasivo. En consecuencia, refirió que el acto no le resulta oponible, conforme al artículo 72 del CPACA.

A su vez, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹⁴ afirmó que los bienes de la Nación no deben ser gravados con el impuesto predial, y se adhirió a los argumentos formulados en la demanda. Asimismo, solicitó la declaratoria de su falta de legitimación en la causa¹⁵.

OPOSICIÓN

El Distrito de Cartagena de Indias solicitó la desestimación de las pretensiones de la demanda con base en lo siguiente¹⁶:

Sostuvo que hubo un indebido agotamiento de la vía administrativa, toda vez que las facturas demandadas no contenían decisiones definitivas sobre la obligación tributaria, por ende, no eran susceptibles del recurso de reconsideración; en ese contexto, la demandante debió solicitar la expedición de la liquidación oficial de revisión o de corrección. Añadió que el acto de rechazo tampoco comprendía una decisión de fondo y que su motivación está ajustada a derecho, precisamente, al fundarse en la improcedencia del recurso de reconsideración.

¹³ Para el expediente 2014-095, índice 02, arch. «3ED_EXPEDIENTE_03ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 120-158, Samai, CE. Para el expediente 2013-00331, ibidem, pp. 202-222.

¹⁴ Para el expediente 2014-095, Samai, CE, índice 02, arch. «3ED_EXPEDIENTE_03ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 100-102. Para el expediente 2013-00331, ibidem, pp. 176-178.

¹⁵ Exp. 2013-00331.

¹⁶ Para el expediente 2014-095, Samai, CE índice 02, arch. «3ED_EXPEDIENTE_03ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 109-122. Para el expediente 2013-00331, índice 02, arch. «5ED_EXPEDIENTE_05ExpedienteDigitali(.pdf)», pp. 170-191.



Refirió que no corresponde excluir al Centro de Convenciones de Cartagena del pago del impuesto predial por su supuesta condición de bien de la Nación. Al respecto, i) explicó que las facturas identificaron como contribuyente al «Fondo de Promoción de Exp», es decir, al propietario registrado en la anotación 4 del certificado de tradición y libertad del inmueble, y no al patrimonio autónomo Fideicomiso Proexport Colombia como lo sostuvo la demandante,

Asimismo, ii) precisó que, en virtud del artículo 22 de la Ley 7° de 1991, Bancóldex asumió de pleno derecho los derechos y obligaciones del liquidado Fondo para la Promoción de las Exportaciones-Proexpo, y figura como titular del dominio del inmueble en el certificado de tradición y libertad debido a la citada liquidación, más no en representación de la Nación. Añadió que, conforme al Decreto 2505 de 1991, actuó como tal solo para efectos de la suscripción del contrato de fiducia, pero aquello no alteró su naturaleza de sociedad de economía mixta del orden nacional, condición que lo sitúa dentro de los sujetos pasivos del impuesto predial unificado conforme al artículo 64 del Acuerdo Distrital 041 de 2006.

Finalmente, afirmó que el tributo en discusión grava el bien inmueble con independencia de la persona que ostente su titularidad o tenencia, de modo que eventuales inconsistencias en la identificación del contribuyente no afectan la validez del cobro ni extinguen la obligación. En todo caso, señaló que cualquier actualización o corrección del sujeto pasivo debe gestionarse ante las autoridades catastrales, sin que ello incida en la exigibilidad del impuesto.

SENTENCIA APELADA

El 30 de agosto de 2024 el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión 001, negó las pretensiones de la demanda, sin condena en costas¹⁷.

Frente a la naturaleza de las facturas del impuesto predial unificado, sostuvo que constituyen actos administrativos, pues son declaraciones unilaterales de la administración, expedidas en ejercicio de la función administrativa, que crean la obligación de pago del tributo.

Afirmó que el inmueble donde funciona el Centro de Convenciones de Cartagena no tiene la condición de bien de uso público, en tanto su acceso es restringido y es susceptible de medidas cautelares. Preciso que se trata de un bien fiscal de propiedad de Bancóldex¹⁸ —sociedad de economía mixta del orden nacional— y por ello, no se encuentra exento (sic.) del impuesto predial. Específicamente, halló acreditado que dicha entidad, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 7° de 1991 y el Decreto 2505 de 1991, constituyó un patrimonio autónomo mediante contrato de fiducia mercantil celebrado con Fiducoldex, al cual se transfirió el inmueble en discusión. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹⁹, la mención de la Nación como fiduciante y beneficiaria no desvirtúa la titularidad que aquella ostenta sobre el predio, circunstancia que se corrobora con el certificado de tradición y libertad.

En esa medida, y de acuerdo con el Acuerdo 041 de 2006, que asigna la calidad de

¹⁷ Índice 02, arch. «21ED_SENTENCIA_21SentenciaPrimeraIn(.pdf)», Samai, CE.

¹⁸ Al efecto, citó: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de abril de 2021, exp. 24138, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello y sentencia del 20 de octubre de 2022, exp. 25972, MP. Stella Jeannette Carvajal.

¹⁹ sentencia del 29 de abril de 2021



COMPARTIDO POR:



Radicado: 13001-23-33-000-2014-00095-01 (30023)
Demandante: Fiducoldex S.A.

sujeto pasivo al propietario o poseedor del bien, el Tribunal concluyó que Bancóldex está obligada al pago del impuesto predial unificado del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 060-18832, por los años 2012 y 2013, sin que la expedición de la factura a nombre de Proexpo desacredite la exigibilidad de dicha obligación.

RECURSO DE APELACIÓN

Bancóldex S.A. solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia²⁰ y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Adujo que las facturas demandadas carecen de validez, al no identificar correctamente al contribuyente del impuesto predial. Señaló que ni Proexpo —a cuyo nombre se expidieron—, ni Bancóldex —quien actuó en representación de la Nación—, ni Fiducoldex —a quien fueron notificadas— ostentan dicha calidad, por cuanto el obligado es el fideicomitente o beneficiario del patrimonio autónomo, en este caso, la Nación.

Sostuvo que el Tribunal incurrió en un defecto sustantivo al atribuirle la calidad de sujeto pasivo, pese a reconocer que actuó en representación de la Nación al suscribir el contrato de fiducia, lo que evidencia una contradicción en la decisión. Destacó que dicha representación se encuentra expresamente consignada en la Escritura Pública 8851, en la que se hizo constar que aquella es la fiduciante y beneficiaria del contrato, por lo que no le era dable al juez apartarse de dichas estipulaciones.

Subsidiariamente, sostuvo que el inmueble no se encuentra gravado con el impuesto predial unificado por ser de propiedad de la Nación. Indicó que el Tribunal concluyó que, al tratarse de un bien fiscal, se configuraba el hecho generador del tributo; sin embargo, advirtió que ni la decisión recurrida, ni la sentencia del Consejo de Estado en que aquella se fundamentó²¹, abordaron el cargo relativo a la prohibición legal de gravar bienes de la Nación, prevista en los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908 y 14 del Decreto 1227 de 1910, regla que —según afirmó— se mantiene vigente y ha sido reconocida por la jurisprudencia, en el sentido de que solo procede el impuesto respecto de los bienes señalados en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, esto es, aquellos pertenecientes a establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional.

En ese contexto, afirmó que el Tribunal introdujo una distinción carente de sustento legal entre bienes fiscales y de uso público para efectos del impuesto predial, pues el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 únicamente excluye de aquel a los bienes de uso público (excepto los bienes ocupados por establecimientos mercantiles) sin disponer, en sentido contrario, que los bienes fiscales estén gravados. Concluyó que, en aplicación del principio de reserva de ley, no resulta posible extender el ámbito del tributo a bienes de la Nación sin habilitación normativa expresa, por lo que no hay lugar a la determinación del impuesto respecto del inmueble en cuestión. En esa medida, reiteró que no hay lugar a la determinación del tributo respecto del Centro de Convenciones de Cartagena.

²⁰ Samai CE, índice 02, arch. «25ED_RECURSOAP_25RecursoDeApelacion(.pdf)».

²¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 20 de octubre de 2022, exp. 25972, MP. Stella Jeannette Carvajal.



COMPARTIDO POR:



Radicado: 13001-23-33-000-2014-00095-01 (30023)
Demandante: Fiducoldex S.A.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso se admitió mediante auto del 16 de diciembre de 2025²². Las partes y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de los actos administrativos 1200101014025859-66 y 1310101015723549-60 proferidos por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, que liquidaron a cargo del Fondo de Promoción de Exportaciones -Proexpo-, el impuesto predial unificado y la sobretasa al medio ambiente de los años gravables 2012 y 2013, del inmueble con la matrícula inmobiliaria 060-18832, donde se ubica el Centro de Convenciones de Cartagena «Julio Cesar Turbay Ayala»), por un valor de \$3.884.992.076.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por Bancóldex S.A., litisconsorte necesario de la parte demandante, corresponde establecer si, i) las facturas demandadas están viciadas de nulidad por no identificar adecuadamente al sujeto pasivo de la obligación tributaria, y ii) si el inmueble objeto de discusión se encuentra o no gravado con el impuesto predial unificado por ser de propiedad de la Nación.

Alcance de la identificación del sujeto pasivo en la factura del impuesto predial unificado (IPU)

La apelante sostuvo que las facturas demandadas no son válidas al no haber identificado correctamente al sujeto pasivo del impuesto predial. A su juicio, ni Proexpo, ni Bancóldex, ni Fiducoldex ostentan dicha calidad, en tanto la obligada es la Nación como fideicomitente y beneficiaria del patrimonio autónomo constituido mediante la Escritura Pública 8851 de 1992.

A efectos de resolver este cargo, conviene precisar que el impuesto predial unificado es un gravamen de naturaleza real, en tanto recae directamente sobre el bien inmueble objeto de imposición, conforme al artículo 60 de la Ley 1430 de 2010. Por ello, esta Sección²³ ha señalado que el sujeto pasivo del tributo es indeterminado en la medida en que puede coincidir con el propietario, el poseedor, el usufructuario, el nudo propietario o cualquier otro titular de un derecho real sobre el bien.

Sin embargo, esa consideración no autoriza a prescindir de la identificación del sujeto pasivo ni a dirigir la liquidación contra quien no ostenta ni puede ostentar esa calidad²⁴, sino que, impide anular automáticamente el acto liquidatorio por cualquier imprecisión en la individualización del obligado, siempre que, como en el *sub examine*, el inmueble esté determinado y el sujeto mantenga una relación jurídica con el predio.

En el caso concreto, las facturas 1200101014025859-66²⁵ y 1310101015723549-60²⁶ identificaron como contribuyente al Fondo de Promoción de Exportaciones —Proexpo—. Sin embargo, esa circunstancia no equivale a atribuir la calidad de sujeto

²² Índice 4, Samai, Consejo de Estado.

²³ Sentencia del 6 de marzo de 2013, exp. 19218, MP. Julio Roberto Piza Rodríguez.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de junio de 2026, exp. 30673, MP. Wilson Ramos Girón.

²⁵ Samai CE, índice 02, arch. «1EDANEXOSDEM_01AnexosDemandapdf(.pdf)».

²⁶ Índice 02, arch. «2ED_EXPEDIENTE_02ExpedienteDigitali(.pdf)», p. 78, Samai, CE.



pasivo a un tercero ajeno a la relación jurídica con el inmueble, porque, con ocasión de la liquidación de Proexpo (dispuesta por la Ley 7.^a de 1991²⁷), su patrimonio fue transferido a Bancóldex, entidad que, conforme al Decreto 2505 de 1991²⁸, asumió de pleno derecho los derechos y obligaciones del Fondo respecto de toda clase de bienes, «sin que [fuera] necesario cambio de registro o pago de impuesto alguno».

Así las cosas, la imprecisión en la que incurrió el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias no tiene, por sí sola, la entidad suficiente para afectar la validez de las facturas demandadas, toda vez que la referencia a Proexpo debe leerse en el marco de la sucesión legal de sus derechos y obligaciones por Bancóldex, y no como la identificación de un sujeto ajeno a la relación jurídica con el inmueble. Por lo tanto, el cargo no está llamado a prosperar, sin perjuicio del análisis que corresponde efectuar enseguida sobre la sujeción del predio al impuesto predial unificado.

Distinción entre bienes fiscales y de uso público para efectos del impuesto predial

La apelante sostuvo que el Tribunal incurrió en un defecto sustantivo al atribuir a Bancóldex la calidad de sujeto pasivo, pese a actuar en representación de la Nación, conforme a la Escritura Pública No. 8851. Subsidiariamente, afirmó que el inmueble no está gravado con el impuesto predial por ser de propiedad de la Nación, sin que resulte relevante su carácter de bien fiscal o de uso público, y cuestionó la distinción introducida por el Tribunal por carecer de sustento legal. En particular, advirtió que no se dio alcance a la prohibición prevista en los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908 y 14 del Decreto 1227 de 1910.

Pues bien, a efectos de resolver el asunto esta Corporación²⁹ ha indicado que, antes de la expedición de la Ley 55 de 1985, conforme a los artículos 21 del Decreto 1226 de 1908 y 14 del Decreto 1227 de 1910, a los municipios les estaba vedado gravar los bienes inmuebles de la Nación con el impuesto predial. Sin embargo, también ha precisado que aquella exclusión debe entenderse referida, en sentido estricto, a los bienes de uso público y no a la totalidad de los bienes del Estado³⁰.

Esta Sección³¹ ha explicado que desde sus primeras formulaciones normativas el legislador identificó ese tributo a partir de la naturaleza del bien —inmueble— y no de la condición de su propietario o poseedor —público o privado—, como lo demuestran la Ley 4.^a de 1913, la Ley 34 de 1920, la Ley 128 de 1941, el Decreto Legislativo 2473 de 1948 y la Ley 29 de 1963.

Del mismo modo, ha señalado que la Ley 55 de 1985 no modificó dicha postura, sino que solo estableció una habilitación expresa a los municipios para gravar los bienes inmuebles de determinadas entidades públicas con personería jurídica (v.gr. establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y

²⁷ «Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones».

²⁸ «Por el cual se transforma el fondo de promoción de exportaciones en el banco de comercio exterior, y se define la naturaleza jurídica, la organización y las funciones de este».

²⁹ Sentencia del 24 de octubre de 2013, exp. 18394, MP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Asimismo, sentencia del 3 de diciembre de 2020, exp. 23505, MP. Julio Roberto Piza (E).

³⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de noviembre de 2013, exp. 2145, MP. William Zambrano Cetina.

³¹ Sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 19561, MP. Jorge Octavio Ramírez.



sociedades de economía mixta del orden nacional)³². En ese sentido, el criterio adoptado por la Sección conduce a una interpretación de la citada habilitación, teniendo en cuenta que para 1985 la intención del legislador fue la de incluir como sujetos pasivos del impuesto predial a las entidades del Estado que entonces contaban con personería jurídica y, por ende, podían adquirir bienes raíces —bienes fiscales— para el desarrollo de sus funciones³³; y que, con la posterior transformación de la estructura orgánica del Estado y la creación de nuevas entidades con personería, la sujeción pasiva del impuesto se extendió, pues el tributo no se define por la naturaleza de la entidad, sino por la de los bienes que esta posee o administra³⁴.

A partir de ello, se ha sostenido que la intención del legislador —antes y después de la Constitución de 1991— ha sido la de gravar los inmuebles con independencia de la naturaleza jurídica del sujeto que detenta su dominio, posesión, usufructo o tenencia. Asimismo, se ha indicado que aquello fue reafirmado por el artículo 6° de la Ley 768 de 2002 el cual facultó al concejo distrital del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para gravar con el impuesto predial y sus complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora realizadas sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estos se encuentren en manos de particulares; el artículo 60 de la Ley 1430 de 2010, que definió el impuesto predial como un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, y el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, que precisó que la exclusión se limita a los bienes de uso público, siempre que no se encuentren destinados a actividades con ánimo de lucro realizadas por particulares.

Con ello, el criterio de la Sección³⁵ es que los bienes inmuebles de naturaleza fiscal de todas las entidades públicas con personería jurídica de la Nación, y de aquellos entes u organismos autónomos que formen parte de la estructura orgánica del Estado, están gravados con el impuesto predial, y solo pueden considerarse excluidos de este pago los bienes de uso público, dada su naturaleza y uso.

En el caso concreto, la apelante no desestimó la naturaleza de bien fiscal del inmueble en discusión, razón por la cual, su reproche frente a su titularidad no tiene el alcance que pretende atribuirle.

De otra parte, se reitera que luego del análisis normativo realizado por esta Sección³⁶ en un caso similar y del contrato de fiducia mercantil constituido mediante Escritura Pública 8851 del 5 de noviembre de 1992, se concluyó que, contrario a lo afirmado por los apelantes, «la representación de la Nación estaría a cargo de Bancóldex, siendo esta última entonces la fiduciante y la beneficiaria (...)».

³² De 1994 a 2011, el precedente de la Sección había sostenido que las Unidades Administrativas Especiales no eran sujetos pasivos del impuesto predial porque no se encontraban dentro de las entidades públicas que el legislador expresamente estableció como contribuyentes en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985. Además, debido a la naturaleza de bien de uso público de los bienes gravados. Pero ello cambió en virtud de la sentencia del 24 de octubre de 2013, exp. 18394, en la que se afirmó que a partir de la Ley 55 de 1985, eran objeto pasible del impuesto predial los bienes inmuebles de propiedad de las entidades públicas que, para ese año, contaban con personería jurídica y formaban parte de la estructura orgánica del Estado conforme con lo previsto en los Decretos 1050 y 3130 de 1968, esto es, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional. Citado en: sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 19561. MP. Jorge Octavio Ramírez.

³³ Sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 19561, MP. Jorge Octavio Ramírez.

³⁴ Sentencia del 30 de mayo de 2019, exp. 22810, MP. Jorge Octavio Ramírez.

³⁵ Sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 19561, MP. Jorge Octavio Ramírez; sentencia del 25 de mayo de 2017, exp. 21973, MP. Milton Chaves García; sentencia del 29 de abril de 2021, exp. 24138, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; sentencia del 20 de octubre de 2022, exp. 25972, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁶ Sentencia del 29 de abril de 2021, exp. 24138, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



COMPARTIDO POR:



Radicado: 13001-23-33-000-2014-00095-01 (30023)
Demandante: Fiducoldex S.A.

Teniendo en cuenta que, en este caso se debate la liquidación y cobro de los años 2012 y 2013, para estos periodos ya se encontraba vigente el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010³⁷, en el que se determinó que frente a los impuestos a cargo de los patrimonios autónomos lo fideicomitentes o beneficiarios son responsables por la obligaciones formales y sustanciales del impuesto en su calidad de sujetos pasivos por lo que en el caso particular Bancoldex está obligado al pago del impuesto predial del inmueble identificado 60-18832 por los años cuestionados.

Así las cosas, se reitera que, al estar el bien gravado con el impuesto predial, era procedente la liquidación de la obligación sustancial respecto del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 060-18832. Como lo concluyó el Tribunal Administrativo de Bolívar, las facturas 1200101014025859-66 y 1310101015723549-60 se encuentran ajustadas a derecho, y el cargo no está llamado a prosperar.

Condena en costas

De conformidad con lo previsto en los numerales 1° y 3° del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, procede la condena en costas en segunda instancia contra el litisconsorte necesario de la parte demandante, Bancoldex, al haberse resuelto desfavorablemente el recurso de apelación y confirmado la sentencia de primera instancia. Al efecto, se tasan las agencias en derecho en un (1) salario mínimo legal mensual vigente, según lo dispuesto por el Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025. Por lo tanto, se ordenará al Tribunal dar trámite al respectivo incidente de liquidación de la condena en costas, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. Confirmar la sentencia del 30 de agosto de 2024, emitida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión 001, por las razones expuestas en esta providencia.

2. Condenar en costas a Bancoldex S.A., litisconsorte necesario de la parte demandante en esta instancia, en el componente de agencias en derecho en (1) smmv. En consecuencia, ordenar al Tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

<i>(Firmado electrónicamente)</i> LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO Presidente	<i>(Firmado electrónicamente)</i> MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
--	--

³⁷ "Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto."



COMPARTIDO POR:



Radicado: 13001-23-33-000-2014-00095-01 (30023)
Demandante: Fiducoldex S.A.

(Ausente con permiso)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad de este documento pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>